

直面当代中国基层政府
发展与稳定

FAZHAN YU WENDING
ZHIMIAN DANGDAI ZHONGGUO JICENG ZHENGFU

李耀尧·著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

发展与稳定

——直面当代中国基层政府

李耀尧 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目(CIP)数据

发展与稳定——直面当代中国基层政府/李耀尧著. —北京:
中国经济出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-5017-8668-8

I. 发… II. 李… III. 地方政府—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 091910 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址:www.economyph.com

责任编辑:张玲玲 (电话:010-68308643 E-mail:zll2200@yahoo.com.cn)

责任印制:张江虹

封面设计:任燕飞

经 销:各地新华书店

承 印:潮河印业有限公司

开 本:A5

印张:8.25 字数:187千字

版 次:2008年9月第1版

印次:2008年9月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5017-8668-8/F·7647

定价:23.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,由我社发行部门负责调换,
电话:68330607

版权所有 盗版必究

举报电话:68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话:12390

服务热线:68344225 68341878



序

改革开放以来,中央一贯强调要正确处理改革、发展和稳定三者的关系。三者关系处理得是否稳妥,直接关系到发展中国特色社会主义事业的成败。因为:从当今世界来看,和平与发展是两大突出主题;从当代中国来看,随着改革开放的不断深入与推进,发展与稳定更成为两大核心课题。正如胡锦涛总书记所指出的,“发展是硬道理,是第一要务;稳定是硬任务,是第一责任。发展是政绩,稳定也是政绩”。发展与稳定都是各级政府的“政绩工程”。再从科学发展观内在含义看,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。这些问题本质上都涉及平安稳定大局,我们所要实现的发展是稳定中的发展,科学发展需要社会稳定作保障,发展与稳定成为贯彻落实科学发展观不可分割的统一整体。

在中国庞大的政府体系中,基层政府是具有特殊意义、基础地位和繁重任务的政府。说基层政府意义特殊,特就特在权力的非主权性、管理的局部性、政策的落实性、职责的社会性、发展的利益性;说它们的地位有基础性,是表明基层政府直接面对广大人民群众,是我们党和国家执政的根基,是整个政权大厦赖以生存的墙基,可谓“基础不牢,地动山摇”;而其任务的繁重性,更要求基层政府直接贯彻科学发展观,直接组织推动区域发展,直接担负区域“一线稳定”和“前沿稳定”的职责。因此,无论从何种程度来考察,基层政府都是当代中国非常重要的一个层级政府,发展与稳定两



大核心主题是摆在基层政府面前的核心要务。

有鉴于基层政府的重要地位和基础作用,近年来本书作者在繁忙的政务工作之余,从基层工作的视角,突出围绕基层区域的发展与稳定问题,进行了多项课题探索思考,形成了一些初步的研究成果。这些成果包括:基层政府再造、基层政府经济职能转型、经济功能区发展、基层区域新型工业化道路、城市社区科普问题、基层区域社会稳定、企业社会责任问题、基层维稳综治工作等。这些成果尽管是初步的,但对于政府机关工作者、基层工作者仍提供了一些研究素材,并具有一定的参考价值。对于区域发展与稳定问题的探索,有赖于有识之士在理论与实践的结合中进一步研究,为我国的区域发展与稳定、为基层政府治理作出更大贡献。

中共广州市委常委
广州开发区党工委书记
广州开发区管委会主任
广州市萝岗区区委书记

薛晓峰



目 录

序

基层政府再造:广东科学发展的核心命题·····	1
论市场经济条件下中国基层政府经济职能转型·····	10
中国经济功能区科学发展论纲·····	79
科学发展观与广州开发区发展的若干思考·····	126
广州开发区传统工业化路径与新型工业化探讨 ——基于广州开发区建成区传统工业化路径模式 的实证分析·····	142
街镇工作与发展全局策论 ——从基层视野看广州开发区(萝岗区)当前及今后 发展思路·····	169
用科学精神创新城市社区科普模式·····	184
当代中国社会稳定问题及基层政府应对策略·····	192
从企业的社会责任看基层区域社会稳定维护 ——关于广州开发区夏港工业园区型街区社会稳定 的经济学思考·····	209
和谐社会:大平安实现有赖于大综治建设·····	226
论转型条件下广州开发区夏港街维护社会稳定创新·····	236
参考文献·····	251



基层政府再造：广东科学发展的核心命题

解放思想究竟要解放谁的思想？是各级政府，还是市场经济，抑或是黎民百姓？在政府、市场和社会三者关系中，由于市场机制本身并不能推动科学发展，单个经济主体也缺乏全局发展意识，因此有必要像当初由政府主导型模式启动市场经济一样，由各级政府特别是基层政府，来承担贯彻落实科学发展观的历史使命。在广东市场经济快速发展的今天，解放思想关键是要需要政府自身解放思想，并以基层政府再造路径突破，从核心要素、核心环节、核心内容和核心保证上破解广东科学发展难题。

一、基层政府再造是当前广东推进科学发展的核心要素

一般认为，政府再造是指政府定位和公共组织的根本转型，以适应信息时代组织效能、创新能力提升要求，推动政府效率和公共利益、社会福利最大化。在现代市场经济条件下，政府与企业、居民一道构成了市场经济运行的三大主体，政府在市场经济中发挥更加重要的作用。20世纪末西方掀起政府再造运动，这本身就是完善市场运行体系、推进有效发展的重要体现。作为改革开放先行一步的广东，当前更为紧迫的任务就是加速推动基层政府再造。



首先要充分看到,基层政府处于广东科学发展的重要地位。基层政府是指中国政府金字塔结构中的底层级政府,包括各个中心城市市辖区、县(市)和乡镇、街道。按此范围,到目前为止,广东省基层政府约有 1735 个,其中市辖镇为 1188 个、街道为 415 个,基层政府机构数占全省各级政府总数的 95% 以上,处于广东政府体系结构中的主体地位。由于基层政府直接担负着建设与发展的重任,因此在全省经济社会发展中起到十分重要的作用。政府的施政要略到位、执政能力体现、作用发挥效果,关键在于基层政府。实际上,我国很多宏观经济问题的出现,其根本原因在于各级地方政府无法执行政令,特别是基层政府不能按照调控政策设计的框架行事。庞大的基层政府的所作所为,对于我们发展中大国,对于发达型大省,具有决定性的基础作用。这样看来,在改革开放之初和建设发展进程中,基层政府肩负着组织工业化、城市化双重任务;而在推进科学发展的新时代,基层政府同样直接担负着科学发展的贯彻落实任务,因此自然成为科学发展的核心主体。

其次也要理智地明察到,广东发达的市场经济自身无法解决科学发展问题。广东经济社会发展到今天,经济总量位居全国前列,并且建立了较为完善的市场经济体制,市场机制作用环境业已形成,市场这只“无形之手”在解决效率问题上发挥了主体作用。但同时也要看到,市场机制是围绕价格波动、自发配置资源的机制,价格导向左右经济社会发展,完全依靠自发的、分散的自我发展方式。市场本身无法按照科学发展要求运行,市场失败表现为垄断、外部性、发展不平衡、信息不充分、收入不均衡等,市场机制难以解决资源节约、环保、社会管理以及更多非均衡问题。在这种情况下,完全需要依靠政府这只“有形之手”,从发展全局考虑来推进科学发展目标的实施。就像政府启动市场经济一样,基层政府有责任启动科学发展,完成新一轮发展的历史重任。只有借助于



“两只手”的力量，并形成相互配合、各负其责的调节格局，才能更好地完善社会主义市场经济体制，实现新形势下的科学发展目标。

再就是要立好再造基层政府之靶，将基层政府列为推进广东科学发展的核心载体。既然市场经济和市场机制自身无法完成科学发展的要务，那么就历史地落到各级政府，特别是所有基层政府的肩上。基层政府之所以成为科学发展的核心要素，除了基于政府、市场和社会三者不可分割的关系外，更为重要的是由基层政府的特性所决定。在当代中国政府体系中，基层政府具有局部性、落实性、社会性和群众性特征，从而使基层政府直接组织科学发展，直接落实各项政策，直面广大人民群众。广东基层政府所面对的是：不平衡发展要务，粗放的发展方式转变，滞后的社会管理难题，可持续发展保障问题，占全国 1/4 流动人口的的压力，直接化解社会稳定难题，等等。直面基层问题的特点，决定了基层政府在我省科学发展目标落实中的核心作用。

二、基层政府再造是破解当前广东各类发展难题的核心环节

当前广东面临的发展难题不是市场机制本身造成的，而是市场主体利益驱动、政府体系自身运作的结果。因此，在推进科学发展的问题上，理应逻辑地选择政府再造这一路径突破，作为破解发展难题的核心环节。

其一，广东区域发展不平衡需要实施基层政府再造工程。广东经济发展固然取得了辉煌成就，但第一大缺陷是发展的不平衡性：“珠三角”积聚了全省 90% 以上的经济总量，而广大粤北、粤东和粤西却仍属于欠发达地区。在贯彻落实科学发展观的过程中，基层政府再造内容因不同地区而有所差别。对于发达地区，需要



基层政府转型发展思路,推进以创新、环保、社会为重点的科学发展;对于欠发达地区,需要基层政府组织以绿色 GDP 为中心的市场经济启动与发展,但要谨防走发达地区走过的旧路。因此,处在不同地区的基层政府,其再造目标与要求各有不同,但共同战略都是推进以科学发展为核心的区域发展,实现全省协调、整体发展。

其二,广东可持续发展约束需要实施基层政府再造工程。广东可持续发展面临的突出问题是耗能高、环境差、素质低,这是各地贯彻追赶型发展目标的必然结果。为了追求经济高速增长,唯经济考量的基层政府不惜以牺牲环境为代价,置资源高消耗于不顾,实现片面的、“见物不见人”的经济发展,这也是传统制度安排的必然结果。因此,要根本改变这种面貌,必须用政府的“有形之手”去掌控经济社会发展的“无形之态”,按照我省科学发展所设计的调控预期目标,通过基层政府自身重构来实现根本性转变。没有基层政府再造这一根本环节,就不可能真正实现科学发展,用“旧瓶子装新酒”等于无济于事。

其三,广东社会建设与管理约束需要实施基层政府再造工程。在经济高速发展的同时,广东在社会建设与管理层面明显地缺乏力度,其根本原因是各级政府的不作为,或者缺乏发展的效率。事实上,经济有效发展,或者实现科学发展,从根本上讲是依靠良好的社会管理与建设,从其他经济大省来看,是依赖于良好的社会文化底蕴,依赖于社会发展的软实力机制。因此在今天,我们需要政府部门真正启动社会建设与管理的大门,撇弃不重视社会发展的观念,用基层政府自身革命来完成构建和谐社会的重务,从更高层次上、更深发展上、更厚实力上转变经济发展方式。

其四,广东传统政绩考核弊端需要实施基层政府再造工程。在过去以 GDP 政绩为核心考核的制度安排下,省辖政府、基层政府本质上是政治市场中的经济人。各级政府唯经济发展是从、唯



利润增长为第一，产生了所谓政绩“替代效应”，从而带来了许多片面、单纯发展，这既是历史的必然也时代发展所要纠正之处。实际上，有关可持续发展、自主创新等科学发展问题，早在 10 多年前中央就提出来了，各级政府不能落实的根本原因在于传统考核制度安排。因为政绩考核这根指挥棒没变，所以再好的科学发展规划也无济于事，该上污染项目的照上，该圈地搞开发的照圈，只要能够凸显经济增长政绩、开发城市建设政绩工程，什么污染、协调、可持续都不要。因此，改革的攻坚之点就是要抛弃不合时宜的考核体系，让基层政府能够按照广东科学发展的目标要求实现其政绩，把重视经济发展与社会发展有机结合起来，促进本地区人的自由全面发展。这将是今后贯彻落实科学发展中的根本任务所在。

其五，基层政府自身致命性弊端同样需要实施基层政府再造工程。政府规模滋生的官僚主义和公共资源浪费，本身就与科学发展的要求格格不入，再加上传统官僚科层制的管理弊端，从管理框架中削弱了政府有效施政的制度基础，从而使政府在以知识经济为特征的信息时代中难以适应，也让基层政府无法推进科学发展。

三、基层政府再造是广东党政部门推动科学发展的核心内容

基层政府再造关系到广东科学发展的根基，应成为未来政府工作的系统工程。而这项工程的实施是否到位，有赖于政府再造内容的创新：从观念、职能、组织、服务和落实上，将基层政府再造与广东科学发展紧密结合在一起。

第一，从思维观念上再造基层政府，使之成为当地科学发展的思想先行者。基层政府首先要牢固树立和坚持科学发展观，按照



广东科学发展的总体目标与部署,进一步解放思想、更新观念,从经营政府理念上创新思维观念。要树立市场化导向的政府经营理念、善治理念,促使基层政府围绕公共利益、社会效益最大化目标,根据本地实际引导各类市场主体发展;要树立人本化导向的政府经营理念,坚持以人为本原则,时刻以最广大人民的根本利益为本,真正把科学发展与人本发展有机统一起来,人本发展观应成为基层政府经营的核心准则。

第二,从职能定位上再造基层政府,充分解决科学发展难题的问题之源。从当前和历史情况看,政府职能定位成为政府再造的首要环节。过去,我们的职能扩大化、模糊化导致政府错位、缺位、越位,这是所有政府问题的根源。因此,基层政府再造实际上是政府职能定位再造。要以各地公共需求为导向,确立不同地区基层政府的职能定位,正确处理基层政府、市场与社会三者之间的关系。就发达的“珠三角”而言,基层政府需要尽快完成转型,担负起社会建设与管理的要务,大力培育第三部门等非政府组织。而绝不要陷入直接参与具体经济工作中,政府职责就是创造环境,是市场经济的导航者、搭台者。就欠发达的粤北和东西两翼来看,基层政府需要造就经济发展的良好环境,坚持以经济建设为中心的发展要务。欠发达地区在推进新型工业化、城市化的同时,更要注重经济社会双向发展互动,坚定不移地实施可持续发展战略。

第三,从组织结构上再造基层政府,使之成为广东科学发展的实施组织者。按照企业化、市场化政府变革的要求,基层政府更要注重组织结构再造,这关系到再造主体效益问题。从基层政府的基本特征来看,基层政府属于执行落实主体,直面广大人民群众,其运营效率极为重要。因此,按照组织效率原则和管理原则,基于中国国情的特殊性和基层政府治理特点的考虑,基层政府适于构建党政合一管理模式,以高度集中提升行政效率,以统筹管理减少



交易成本，以快速便捷服务人民群众。这也是贯彻落实党的十七大精神，加大机构整合、实行大部门体制的关键所在。同时，考虑扩大基层政府的自主权、事权和财权，增强其履行公共管理职权；探索实施省直管县(市)、地级市直管镇体制，进一步减少行政管理层次，提高广东科学发展的统筹性与协调性。

第四，从服务创新上再造基层政府，使之成为广东科学发展的实际执行者。服务型政府建设是当前全球化浪潮的热点，关系到政府再造运动的成败。党的十七大已经明确提出要建设服务型政府，并且列为贯彻科学发展观的重要措施。由于基层政府更能体现政府服务要旨，肩负直接服务市场主体、服务人民的重任，因此必须列为广东省建设服务型政府的前沿所在。服务内容重在创造科学发展的经济社会环境，从科学发展的硬件、软件乃至人文科学环境上创新，建立一种科学发展的导向、监控及激励制度体系，重点在转变经济发展方式和以民生为主的社会建设与管理方面进行服务创新；服务方式重在依靠经济、行政、法律和文化手段，建立本地区软实力服务体系。

第五，从政策落实上再造基层政府，使之成为广东科学发展目标的最终落实者。上级党和政府的方针政策落实是所有基层政府的根本任务，但落实不是不折不扣的教条式落实，而是根据本地实际有策略地落实，根本标准是：是否有利于科学发展。政策落实一方面是促使基层政府亲力亲为、一抓到底；一方面是建立问责体系，重在监察、重在效果。如果不注重政策落实，各地各行其是、各有一套，上有政策、下有对策，那么再好的科学发展蓝图都是一纸空文。



四、基层政府再造是组织推进广东科学发展的核心保证

广东推进科学发展与否到位,重在通过变革基层政府组织结构、再造基层政府考核体系,充分发挥各地政府组织结构中的制度保障作用,使广东科学发展真正落到实处。

一是用政府主导型模式的实施来确保科学发展目标的实现。实践证明,在不发达市场体系和市场无法实现的领域,政府主导的行政力量已成为快速启动发展的关键要素。因此现阶段,我们仍然主张政府主导型模式推动。但因各地的发展阶段和发展水平不同,主导的模式和内容亦有差别。发展快、发展好的地区,政府重在主导科技创新、结构升级、社会管理、素质提高;发展慢、发展差的地区,政府重在主导经济增长、结构调整、环境创优、社会建设。

二是用创新政绩考核体系建设来确保科学发展目标的实现。科学的政绩考核体系是科学发展观落实的制度保证。既然基层政府成为广东科学发展的主要推动者、实施者,就有必要重构政府考核体系,彻底改变传统的基层政府政绩考核体系,要根据各地实际,建立适合各地发展水平的科学的分类、分区、分量考核指标体系,重塑政府考量的制度基础。对于发达地区而言,政绩考核应突出社会建设指标,关注经济社会发展的可持续性、协调性;对于欠发达地区而言,应建立以绿色GDP为核心的综合指标,既要重视追赶型经济发展速度,又要关注民生民本型社会建设。

三是用高素质公务员队伍建设来确保科学发展目标的实现。基层政府是经济人格化的市场主体,其代言人——公务员队伍起到核心保障作用,因此,能否保证广东科学发展到位,最根本的是取决于一支高素质公务员队伍。队伍建设重在思想政治先行,即



要牢固树立科学发展观,用党的路线方针政策武装头脑,用任剑涛的话讲是“戴着镣铐跳舞”;队伍建设重在职责落实到位,树立全面的、有利于经济、政治、文化和社会四位一体发展的政绩观,反对片面的、无所事事、无所作为的政绩观;队伍建设重在制度考量为本,用科学发展的政绩观建立制度考核体系,实现科学制度考核科学发展队伍;队伍建设重在选人用人清醒,把落实科学发展观作为选干部用人才的重要标准,真正做到让善于领导科学发展的人上,不会领导科学发展的人让,阻碍科学发展的人下。

(本文刊载于《广东经济》2008年第7期)



论市场经济条件下中国 基层政府经济职能转型

当代中国,改革开放取得了举世瞩目的成效,然而政治体制仍然不能适应经济发展要求。其原因是政府职能错位,特别是庞大的基层政府越位与缺位问题不能得到有效解决,由此制约了社会主义市场经济体制进一步完善。目前,基层政府存在的突出问题是:围绕 GDP 增长的经济职能模式主导一个地区、县域发展格局,由此带来区域性资源、环境、社会等不协调问题;单纯增长型经济职能模式导致政府与市场、政府与企业关系不清,大大加快了权力经济、垄断经济、诸侯经济发展,影响了整个社会市场的经济效率;增长型经济职能模式诱发了政府组织架构的多样性与臃肿,以及管理体制机制的僵化与效率低下,职能错位导致政府的不作为和阻碍市场机制作用。因此,推动政府特别是基层政府经济职能转型,已成为中国下一步改革的攻坚任务。

在中国,基层政府经济职能转型是整个国民经济运行及和谐社会构建的重要基础。基层政府由于处于经济社会发展的最基层层面,是国民经济运行的微观管理主体,与作为市场经济微观运行主体——企业一道,构成宏观经济运行系统的微观基础,其经济职能定位与管理模式创新,对于国民经济运行来说具有重要的影响。同时,基层政府经济职能转型也是和谐社会构建的现实要求,因为基层政府增长型经济职能模式在一定程度上造成了不和谐因素,



产生了诸如垄断、腐败、失业及“三农”等问题。因此,在当前的形势下,中国基层政府经济职能转型,既是整个政府体系职能转型的关键环节,也是完善市场经济体制和构建和谐社会的必然要求。

关于政府经济职能以及政府与市场关系问题,自从经济学产生之时起就有非常多的论述。政府经济职能问题本质上说是政府与市场的关系问题,学术界基本上沿着政府主导或市场主导、政府干预和自由市场这两条线索展开研究。特别是在市场经济中,政府管理的参与程度、参与范围、参与方式、参与时机等,已成为当代经济运行的突出矛盾和问题,也是中国改革开放发展到今天的重大课题。尽管政府与市场关系以及政府转型问题已有大量文献,政府经济职能研究也有很多成果,包括“政府经济理论”、“政府干预理论”、“政府经济管理”、“政府经济职能规范研究”、“政府经济职能与宏观管理”等方面的专题成果。然而,这些研究总体上是研究一般意义上的政府经济职能多,研究地方政府职能多,但对于特定的某一层级的政府比如基层政府的研究,目前仍然没有更多涉及。特别是对于基层政府经济职能规范研究还比较薄弱,相关文献资料非常少。而作为构成庞大政府体系的基层政府,其经济职能不完全等同于中央或宏观政府,也不等同于省地或中观政府。

针对这种研究情况,本文确定基层政府这一特定的研究对象,在已有政府经济理论的指导下,特别是在已具备改革开放实践经验的基础上,探讨基层政府的经济职能及其转型。本文的目的不是要构建完善的政府经济理论,而是在于试图探讨基层政府更加系统和更加规范的经济职能,并尝试提出基层政府经济职能的转型路径,包括转型过程需要的具体思路、次序、措施、方式及政策支撑等。本文内容由6个部分构成,全文的结构安排如下:

第一部分是理论基础部分,即对政府经济职能及转型理论问题进行概述,归纳学术界相关观点,为基层政府经济职能转型研究